

# 失棕罪

-MISSING-



香港棕地現況報告2021

MISSING BROWNFIELDS - HONG KONG BROWNFIELDS REPORT 2021

# 失 踪 罪

-MISSING-



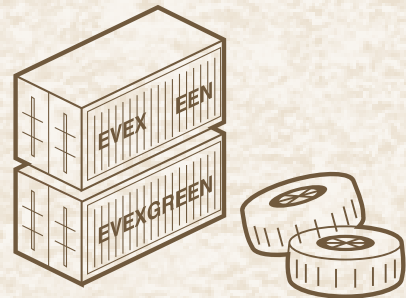
本土研究社  
Liber Research Community

GREENPEACE  
綠色和平

# 失棕罪－政府棕地數據大檢閱

## 主要發現

- 政府在 2019 年公佈首個官方棕地數據，辨認出 1,579 公頃棕地。民間運用相似的研究方法，卻辨認出 1,958 公頃棕地，相差達約 380 公頃，面積約為 2.2 個粉嶺高爾夫球場。若取其一半以中低密度發展，保守估計可建約 95,000 個單位<sup>1</sup>，即約 13 條彩虹邨的單位數目，約為過往 6 年公營房屋總落成量<sup>2</sup>。
- 比對民間棕地數據及不同資料平台，研究團隊發現政府是次棕地研究方法相當粗疏，導致首個官方棕地數據竟錯漏百出：
  - 無充分利用現有渠道確認及更新數據：**  
政府於官方網頁寫明，資料更新至 2020 年 5 月，可是研究團隊發現不少仍是多年前的資料。例子：一塊位於新田的棕地早在 2017 年已存在，但政府使用的衛星圖卻攝於 2015 年。因而即使棕地已擴散多年，但在政府數據庫中仍不見蹤影。  
值得注意的是，民間採用的研究方法與政府相若，同樣是透過衛星圖片及相關規劃資料，卻辨認出更多棕地。研究團隊質疑政府沒有充分利用現有渠道確認及更新數據。
  - 無全面的棕地研究範圍：**  
政府於棕地研究範圍中，完全剔除了荃灣及葵青區，但研究團隊卻在該區發現 4.7 公頃棕地，部分更越過郊野公園邊界。政府並未有合理解釋，以何準則來劃分研究範圍，研究團隊質疑政府未有掌握棕地現況。
  - 無計及「隱形棕地」：政府漏計約 70 公頃過往曾為棕地的已破壞土地。**  
「隱形棕地」指的是過往曾被平整或填土，但隨時間長出植被或被植被遮蓋的地塊。民間透過翻查過往衛星圖片等資料辨認出約 70 公頃「隱形棕地」，但政府棕地研究報告一開始已指明不會計及這類土地。可是，這些土地生態價值比綠地低，「隱形棕地」應比郊野或海洋優先發展。
- 數漏棕地不只是數據整全性的技術問題，更會導致以下後果：
  - 減慢可負擔房屋供應：**政府在新田潘屋村數漏約 3.5 公頃棕地，該等棕地接近主要道路，毗鄰古洞北新發展區，具備一定發展潛力。若當初政府棕地數據有計及這等棕地，或可與新田落馬洲發展樞紐或透過發展計劃一併收回，發展公營房屋。
  - 低估棕地的相連性：**若計及政府遺漏的棕地，部分棕地群可變得更相連，發展潛力更高。其中元朗馬鞍崗的一棕地群本來共有 10.34 公頃，政府卻只辨認出 6.8 公頃，可見漏計棕地或會令政府誤判其潛在發展潛力。
  - 縱容棕地擴散，甚至「越棕越入」，迫近郊野：**是次研究發現部分棕地擴散，地理分佈上有「越棕越入」趨勢，即遠離主要道路，逐漸迫近甚至進入綠化帶及郊野公園範圍，例如：川龍及和宜合村的棕地。但此等棕地都未有涵蓋在政府的數據內。
  - 新發展區及其他政府發展計劃外，仍有約 1,342 公頃棕地。現時政府研究收回的棕地選址邊界外，已有明顯的棕地擴散情況。**在規劃署研究收回的沙埔選址外的棕地，在 2021 年已增長成約 45 公頃。反映政府現時棕地政策杯水車薪，面對棕地擴散的漏洞束手無策。



## 研究背景及目的

政府三番四次強調，須「多管齊下」開拓房屋與土地供應；近期更在營造一種「土地荒」的氛圍，合理化填海工程、開發郊野公園的需要，令人質疑是否在營造廣大市民住屋需求和保護大自然的假對立，掩飾長期以來在土地規劃和房屋政策的不公，卻不肯優先發展經濟及環境成本明顯較低的土地資源——棕地。

早於 2018 年的「土地大辯論」中，多達八成市民支持棕地是優先土地資源選項。雖然近月政府

推出收棕地建公營房屋的政策，但事實上只收回全港 3% 棕地，少得難以令人接受。

**民間決不能讓政府貶低棕地潛力，「交行貨」式研究發展，藉以確立填海或開發郊野公園的正當性。**

因此，民間有必要深入審視現行棕地政策的整全性，並提出建議修正其政策方向，早日善用棕地，從而增加公營房屋供應，改善市民的生活。

1 在相差的 380 公頃中取其一半，乘以規劃署《香港規劃標準與準則》鄉村住宅發展密度第一區的每公頃可建單位數目 500。

2 〈房委會年報 2018/2019〉，p.137：<https://bit.ly/3wEGAoi>

# 棕地關我咩事？

石屎及瀝青路面引致鄰近地區水浸，電子廢料和垃圾中的污染物也會隨表面逕流雨水滲入泥土，污染水源及附近農田的農作物。土地平整也為該區生態帶來不可逆轉的破壞。

很多棕地原為農地及綠化地，棕地作業涉及大規模移除植被及釋出廢氣，與鄉郊的綠茵環境格格不入，同時令微氣候惡化，加上重型車輛不時引致意外，影響鄰近居民的生活質素。

## 環境污染

## 影響鄉郊生活環境

## 不利棕地作業長期發展

## 規劃用途衝突

棕地作業的運作不少處於法律灰色地帶，例如霸佔官地、違規發展，不能大規模搭建構築物，不利作業者長期投資及其行業發展，例如購置更高效率的大型回收器械及改善工場環境。

## 佔用大量土地資源

現行棕地發展欠長遠規劃，部分棕地座落在農業用地及綠化帶等，毗鄰民居，農田，安老院等最應該與工業噪音及污染分開的土地用途。

棕地作業者多選擇搭建臨時建構物，導致擴散時不斷橫向發展，低效地佔用大量土地資源。更有不少霸佔政府土地數十年。這些土地本應整合起來，騰出更多土地資源作公共用途如公營或過渡性房屋，公園及社區中心等。

因此，民間一直倡議「先棕後綠」的發展原則，先充分使用棕地，然後才考慮使用綠化地或填海等代價更高的土地選項。此舉亦能夠同時解決棕地本身的問題。而政府可以以《收回土地條例》復歸棕地業權，並整合周邊地塊作以下用途：

- 1) **環境修復**—修復棕地的原有生態，尤其是位處生態敏感地帶的棕地。
- 2) **房屋發展**—若棕地無法作環境修復，視乎棕地群的位置條件，可按照過往的房屋政策，興建 6-12 層的中低密度的鄉村式公屋，或作過渡性房屋。
- 3) **重置棕地作業**—若棕地無法作環境修復，視乎棕地群的位置條件，可由政府主導發展及運作多層工業大廈，並以合理的租金及租約期供被收回土地的棕地作業者遷入，繼續作業，促進其行業發展。
- 4) **其他公共用途**—視乎棕地群的位置條件，可作其他公共用途，如公園及墟市等。

# 話你知，棕地已經進入政策制訂階段

隨著「優先發展棕地」的共識在社會成形，政府於過往一至兩年逐漸推出棕地政策：規劃署於 2017 年 4 月委聘顧問開展「新界棕地使用及作業現況研究」，於 2019 年底公佈首個官方棕地數據，辨認出 1,579 公頃棕地。經粗略篩選後，規劃署從中僅物色了 12 組，合共 47 公頃的棕地選址研究作公營房屋發展，並於 2020 至 21 年期間分階段公佈 12 組選址的具體位置。

然而，政府對棕地的做法仍然與民間倡議的相去甚遠 ...

## — 大縮水 —

早前政府完成了棕地研究 450 公頃棕地，僅物色當中 47 公頃作進一步可行性研究，只佔全港約發展區以外上千公頃棕地的約 3%。

## — 發展不分優次 —

近年仍有不少公營房屋發展計劃不必要地向綠化帶開刀，如屯門湖山路及馬鞍山村路<sup>3</sup>下段的公營房屋計劃。與民間倡議的「先棕後綠」原則相違背。

## — 欠缺安置方案 —

民間一直強調收回棕地的同時要以合理的租金及租約期安排被清理的棕地作業者遷入多層工業大樓。但政府一直未有清晰具體的重置方案，只堅持不會提供「一換一」或「無縫銜接」的場地調遷安排<sup>4</sup>，強調棕地作業屬商業運作，未有提到確保其租金相宜等方案，製造棕地收地及重置困難的假象。

## — 收地準則模糊 —

政府至今的收回棕地計劃準則不清晰，沒有一視同仁一併收回一些發展條件相若的棕地，亦沒有具體交代原因為何，「收喇唔收喇」，令人質疑政府是否刻意避開發展商及原居民村等相關的棕地。例如政府擬徵收的朗天路棕地選址<sup>5</sup>，及元朗南發展計劃避開的山下村內的棕地。

## — 欠缺修復方案 —

林鄭月娥 2017 選舉政綱 5.12 段也提過將發展潛力不高的棕地「加以保育，回復原本綠色地貌」，與民間棕地倡議修復位處生態敏感地帶的棕地的概念相近。但政府至今沒有相關環境修復的棕地政策。



表 1 - 主要棕地政策發展時間表

3 〈馬鞍山改劃七幅綠化地帶等同發展郊野邊陲：八個環保團體呼籲市民一人一信保衛郊野〉，綠色和平網頁：<https://bit.ly/3bYX3eR>

4 〈立法會四題：棕地物流作業的土地需求〉，立法會文件：<https://bit.ly/3fM8B6p>

5 〈首個棕土政策——成形還是走樣？〉報告，綠色和平網頁：<https://bit.ly/3hVBYpo>

6 見公共專業聯盟《新界棕地研究及土地發展方略》：<https://bit.ly/3vtiU5R>

7 見本土研究社《隔世追棕——新界棕土擴張軌跡與現況》報告：<https://bit.ly/3p6Jvnb>

8 〈在發展局及規劃署開設和調配首長級職位以加強對土地使用措施及地區規劃工作的支援〉，立法會文件：<https://bit.ly/3uv6Pfc>

9 同註 7 以及〈黃偉綸稱部分棕地分布雜亂零散 冀全部收回是不切實際〉，香港電台：<https://bit.ly/3i4n28q>

10 同註 7。 11 同註 7。 12 〈物色棕地群作公營房屋發展〉，立法會文件：<https://bit.ly/3wBL4M7>

13 【發展局物色 8 棕地研究建 2 萬公營房屋 元朗屏山北及沙埔佔地 22 公頃】，蘋果日報（2020 年 3 月 18 日）：<https://bit.ly/3fooT38>

14 同註 5。

政府的棕地政策與民間倡議背道而馳，讓人質疑政府是否與民間站在同一個基礎討論棕地，甚或乎刻意站在一個不同的基礎上，貶低棕地的發展潛力。而這質疑不無道理：政府首個收棕地建公營房屋的政策只收回 3% 棕地；政府的棕地研究由 2017 年開始，至 2020 年公佈 12 個選址，歷時近四年。但近十多年的棕地面積平均每年增長 52 公頃<sup>15</sup>，而期間也的有不少農地破壞及倒泥頭的新聞<sup>16</sup>。所以，可簡單預想政府現時的棕地政策忽略了大量棕地。雖然規劃署網頁指棕地資料曾在 2020 年 5 月更新，但比對同期衛星影像可見該棕地資料不整全，而規劃署公佈 12 個選址後，亦未見其談及任何持續檢視棕地發展潛力的計劃，令人質疑政府是否想以「交功課」方式敷衍了事，純粹一次性檢視，物色如此少數量的棕地，涉嫌低估棕地的發展潛力。是以引申這些問題：

## 「棕地數據是否準確？」

## 「棕地數據有否持續更新？」

## 「棕地數據研究範圍是否全面？」

<sup>15</sup> 2003 年至 2017 年間，棕地面積增長了 728 公頃。詳見本土研究社（2017）《隔世追棕：新界棕地擴張軌跡與現況》。

<sup>16</sup> 〈強國地產商蓮塘新口岸倒泥 50 萬呎 夥理大攤逾百萬公帑搞農務〉，蘋果日報：<https://bit.ly/3wQ02yv>

# 研究範圍 與方法

綠色和平與本土研究社合作，民間自力去推動更新棕地數據庫，希望填補政府棕地數據庫的漏洞，為香港城市發展方向的討論提供更紮實的事實基礎。



圖 1A - 地政總署測繪處垂直航空照片 (編號: E102297C)

## 點搵？

民間 2021 年的棕地資料涵蓋數個來源：民間在 2017 年的棕地資料、政府的棕地數據、以及研究團隊在此之上額外辨認出的棕地。研究團隊主要從 Google Earth Pro 歷年的衛星圖片或地政總署歷年的垂直航空圖片中辨認棕地的特徵（如貨櫃場密集的長方體）。本研究辨認棕地時也會配合 Google Map 街景圖服務、田野考察、城市規劃委員會的法定規劃綜合網站（OZP Portal）中相關的規劃許可申請所附的摘要等，辨別出潛在的棕地範圍，再利用 ArcGIS 等地圖工具勾劃出棕地的空間數據，以便各種空間分析。

4.1.3 Based on a desktop study of Digital Orthophoto (i.e. DOP5000) of 2015, about 1,300 ha of brownfield sites in active use were initially identified at the beginning of the Study in 2017, which served as the initial baseline profile for the Study. Subsequently, with reference to the latest helicopter aerial photos, satellite images and unmanned aerial vehicle (UAV) photos taken in 2017/2018, other relevant planning data and survey maps provided by Survey and Mapping Office of Lands Department, land which were likely brownfield sites including but not limited to the estimated 1,300 ha were identified for carrying out on-site field and questionnaire surveys to confirm their status and usage. All identified sites were visited in full enumeration for on-site field survey and face-to-face questionnaire survey.

圖 1B

政府的棕地數據也採用相似的方法辨認棕地。根據《新界棕地使用及作業現況研究》最終報告第 4.1.3 段，政府聲稱也有參考地政總署測繪處的航空圖片及「其他相關規劃資料」（other relevant planning data）等，但最終的棕地數量卻與民間不同。這也是此報告的主要發現之一。

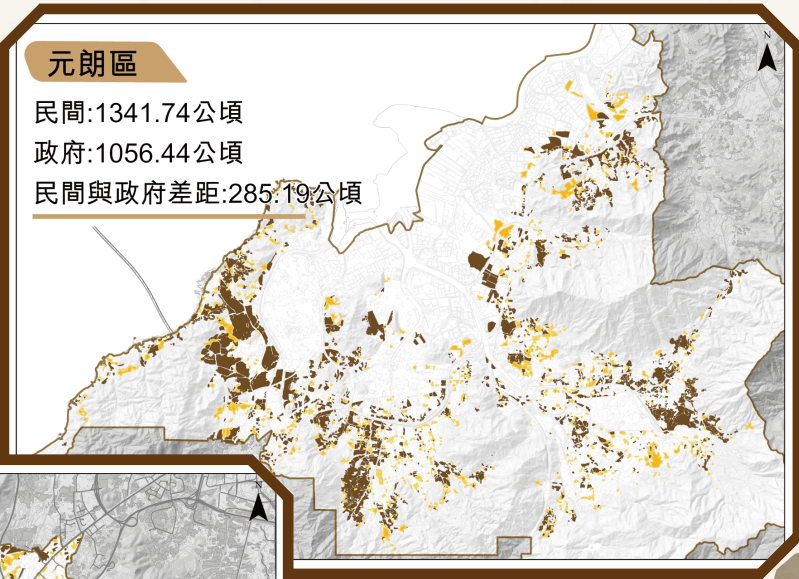
## 同政府個 set 有咩唔同？

- **更新！**— 民間棕地資料最新更新至 2021 年 2 月，比政府的棕地數據新至少八個月。
- **更闊！**— 民間棕地資料涵蓋新一種政府數據沒有計算的「隱形棕地」；研究範圍也比政府的棕地研究更大。
- **更互動！**— 民間棕地資料數據庫可以互動式地圖瀏覽 (<https://arcg.is/zPb0a>)，並以地圖軟件通用格式 (.shp) 發佈及供下載。使用者瀏覽時，可選擇同時或分開顯示多個圖層 (layers)。雖然政府棕地數據同樣在規劃署網站「公開」供查看並以地圖軟件通用的格式 (.shp) 下載，但其數據的可重用性 (data reuseability) 則有待改善。一般來說，一個可重用的空間數據會將每塊棕地勾畫成一個圖形檔 (shapefile)，以便逐一選取地塊，或根據地塊的屬性 (attribute) 選取地塊，如根據面積（例如只選取 2 公頃以上的棕地）或棕地種類（例如只選取荒地及貨櫃場）選取地塊作進一步空間分析。然而，政府的數據將所有棕地地塊的圖形檔 (shapefile) 連成一個圖層，而非一塊棕地一個圖形檔。因此，縱使該數據可以地圖工具（如 Arcgis）開啟，使用者卻不能按地塊的屬性如面積及棕地種類等選取地塊以作進一步空間分析。

# 研究結果

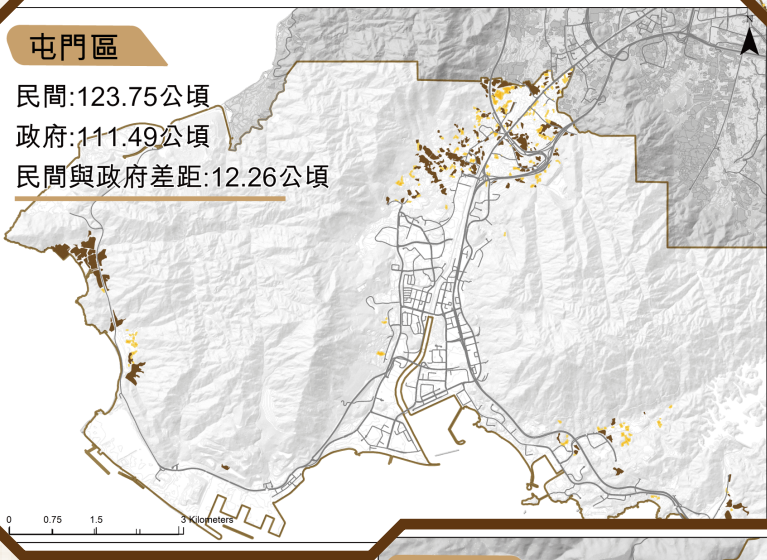
## 元朗區

民間:1341.74公頃  
政府:1056.44公頃  
民間與政府差距:285.19公頃



## 屯門區

民間:123.75公頃  
政府:111.49公頃  
民間與政府差距:12.26公頃



## 荃灣區

民間:4.13公頃  
政府:0公頃  
民間與政府差距:4.13公頃



- 一如以往，元朗區仍然是棕地重災區。2021年元朗區棕地達約1,342公頃，佔同年全港棕地總面積的68.3%。其次是北區，達約395公頃（20.1%）。第三是屯門區，達約124公頃（6.3%）。
- 民間2021棕地數據為約1,958公頃，政府棕地數據為約1,579公頃，相差約380公頃，意即**政府的棕地數據至少遺漏了現存約20%的棕地**。
- 規劃用途上，這約380公頃遺漏的棕地，約102公頃（26.4%）在「農業」地帶，約36公頃（9.3%）在「綠化帶」，約5公頃（1.3%）在「自然保育區」。
- 2021年新發展區及其他政府發展計劃<sup>17</sup>外的棕地面積為約1,342公頃。取其一半面積，再以每公頃500個單位<sup>18</sup>的12層低密度鄉村式公屋發展<sup>19</sup>，也可建約335,500個單位。

<sup>17</sup> 「新發展區」並不包括只有初步研究的「新田/落馬洲發展樞紐」、「新界北新市鎮」及「文錦渡物流走廊」；「其他政府發展計劃」包括規劃署第一期物色作公營房屋發展的涉及36公頃棕地的八組棕地群，及第二期涉及11公頃棕地的四組棕地群的面積（其具體邊界仍未公佈）。

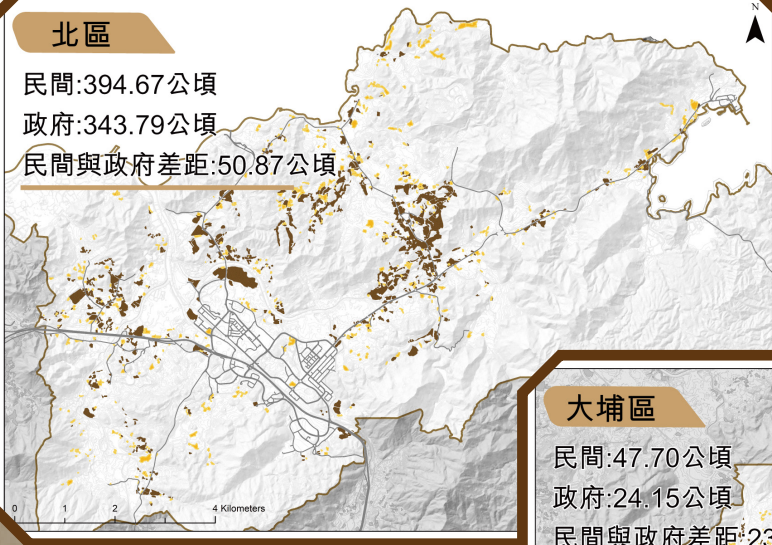
<sup>18</sup> 規劃署《香港規劃標準與準則》鄉村住宅發展密度第一區的每公頃可建單位數目：<https://bit.ly/3fTEKcj>

<sup>19</sup> 跟據規劃署《香港規劃標準與準則》鄉村住宅發展密度第一區的最高住用地積比率為3.6倍，與規劃署去棕地徵收計劃的政策文件的假設相同，〈物色棕地群作公營房屋發展〉，同註12。



### 北區

民間:394.67公頃  
 政府:343.79公頃  
 民間與政府差距:50.87公頃

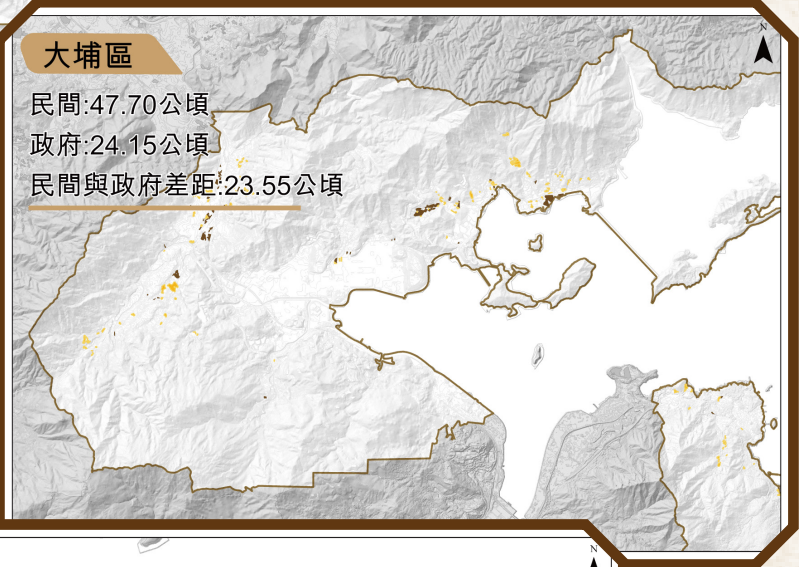


**2017 年棕地範圍**  
**2021 年棕地範圍**

圖2 - 2021各區棕地分佈

### 大埔區

民間:47.70公頃  
 政府:24.15公頃  
 民間與政府差距:23.55公頃



### 沙田區

民間:7.15公頃  
 政府:7.67公頃  
 民間與政府差距:-0.52公頃



### 西貢區

民間:27.68公頃  
 政府:24.21公頃  
 民間與政府差距:3.48公頃



**民間棕地數據為 1,958 公頃**

**政府棕地數據為 1,579 公頃**

**相差：379 公頃**

# 政府數漏棕地的「三棕罪」

比對民間棕地數據及不同資料平台，研究團隊發現政府是次棕地研究方法相當粗疏，導致首個官方棕地數據竟錯漏百出。

## 「失棕例子」

### 1) 新田近信芯園農莊 (圖 3A)

- 政府數據：約 3.5 公頃
- 民間數據：約 6 公頃

政府與民間的數據相差 2.5 公頃，政府數漏了近一倍。政府棕地資料只涵蓋了近嘉龍路的地段。但從民間棕地資料可見，該露天貯物場早在 2017 年已向西深入，並在 2019 年再進一步擴張。2020 年更有另一個新開闢的露天貯物場 (圖左上方)。

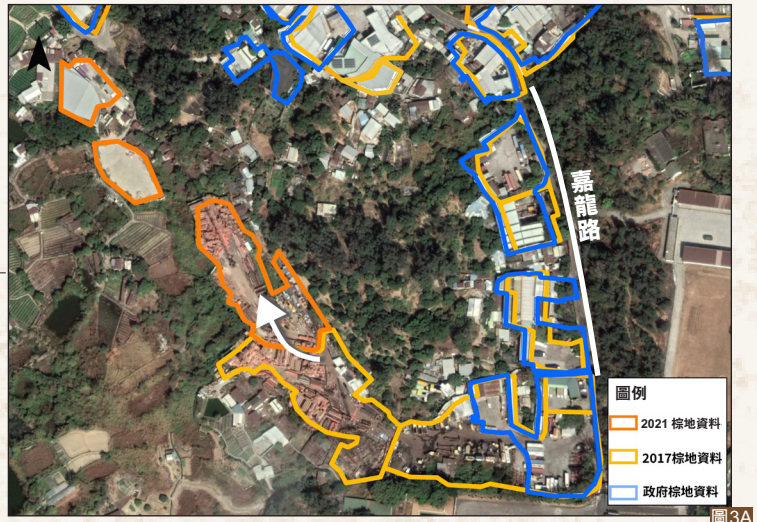


圖 3A

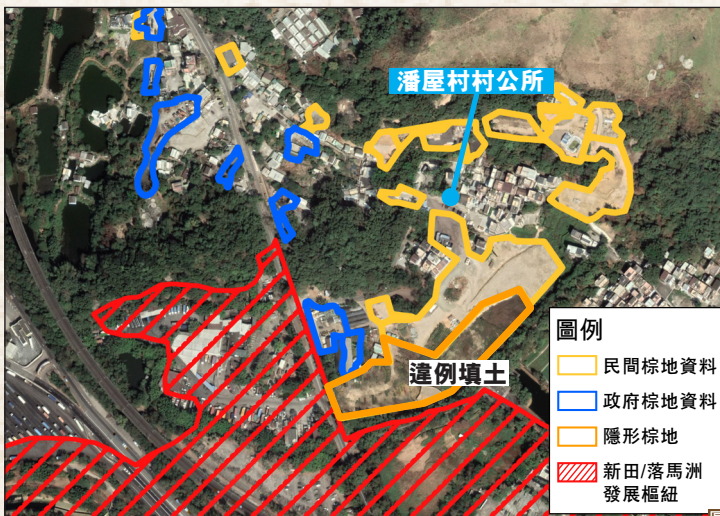


圖 3B

### 2) 潘屋村 (圖 3B)

- 政府數據：約 0.4 公頃
- 民間數據：約 4 公頃  
(包括約 1.2 公頃隱形棕地)

政府與民間的數據相差約 3.6 公頃，政府數漏了近 10 倍。政府棕地資料只涵蓋近落馬洲路的棕地。但民間資料顯示棕地早已擴展至潘屋村村公所前及其後山一帶。該地在近年有大規模的違例填土及平整活動。

### 3) 川龍 (圖 3C)

- 政府數據：0 公頃
- 民間數據：約 1.2 公頃

從圖 3C 可見，荃錦公路川龍一帶也有近約 1.2 公頃的棕地，部分更進入了郊野公園範圍。但由於荃灣及葵青區不屬政府棕地研究的研究範圍<sup>20</sup>，政府的棕地數據完全計漏了此等棕地。

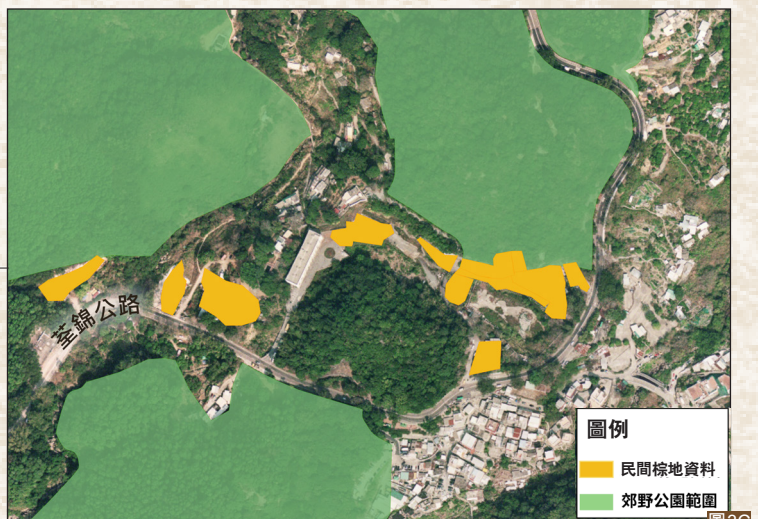


圖 3C

<sup>20</sup> 《新界棕地使用及作業現況研究》最終報告第 1.4.1 段。

#### 4) 和宜合村 (圖 3D)

- 政府數據：0 公頃
- 民間數據：約 1 公頃

從圖 3D 可見，城門道近和宜合村也有約 1 公頃的棕地，部分進入了郊野公園範圍。與川龍一樣，由於荃灣及葵青區不屬政府棕地研究的研究範圍，政府的棕地數據完全計漏了此等棕地。

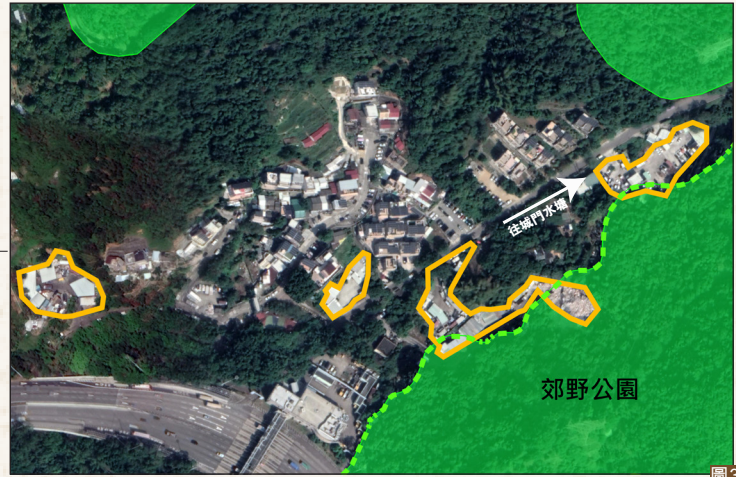


圖 3D

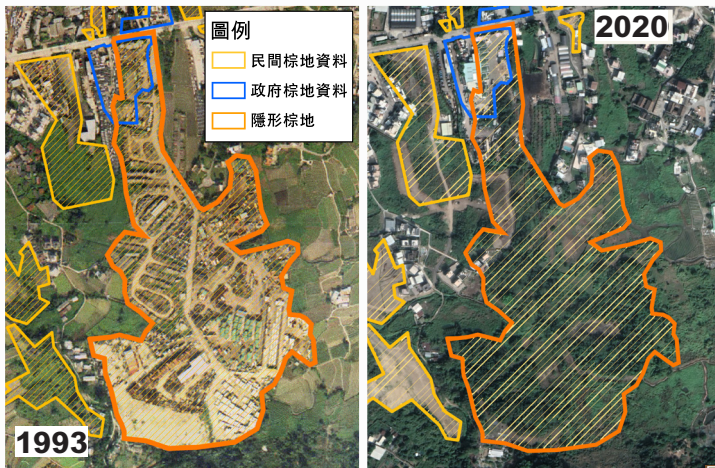


圖 3E

#### 5) 蓮花地 (圖 3E)

- 政府數據：約 0.6 公頃
- 民間數據：約 11 公頃  
(包括約 8 公頃隱形棕地)

政府數據與民間數據相差約 10 公頃。民間數據的約 11 公頃當中包括 8 公頃的「隱形棕地」。該 8 公頃 1993 年曾為棕地，現時為綠色的植被，但隨時可再成為棕地。

#### 6) 恐龍坑 (圖 3F)

- 政府數據：約 1.7 公頃
- 民間數據：約 3.4 公頃  
(包括約 0.4 公頃隱形棕地)

恐龍坑的棕地的政府及民間數據相差約 1.7 公頃。圖中的隱形棕地仍是綠油油的植被。隨著鄰近一帶的新棕地開闢以及缸瓦甫警察設施工程拓闊缸瓦甫路，恐龍坑的棕地及隱形棕地有機會在短期內繼續擴張及「翻生」。



圖 3F

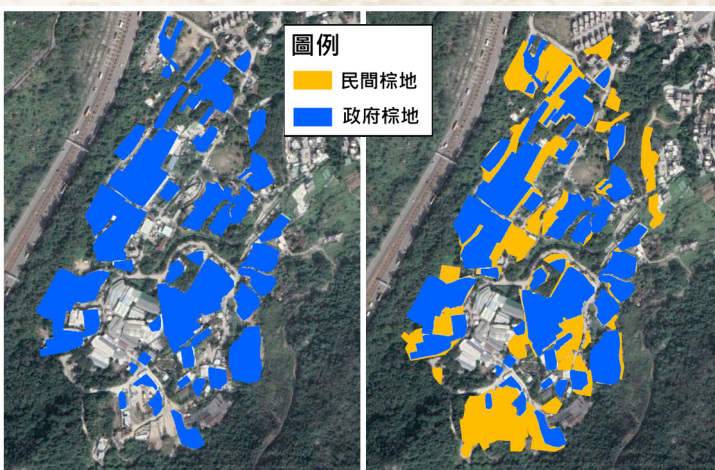


圖 3G

#### 7) 馬鞍崗 (圖 3G)

- 政府數據：約 6.8 公頃
- 民間數據：約 10.3 公頃

馬鞍崗的棕地的政府及民間數據相差約 3.5 公頃。政府在馬鞍崗辨認出約 6.8 公頃棕地（藍色），比民間辨認出的約 10.3 公頃少約三成（3.5 公頃）。尤其是圖中最下方一帶（近丈量約份第 113 約地段 586 號及 595 號地段），政府辨認出約 0.2 公頃棕地，但民間卻在此之上辨認出約 1.4 公頃多的棕地，相差約 7 倍。

# 三 棕 罪

**第一棕罪：無確認及持續更新棕地資料**

**第二棕罪：無全面的研究範圍**

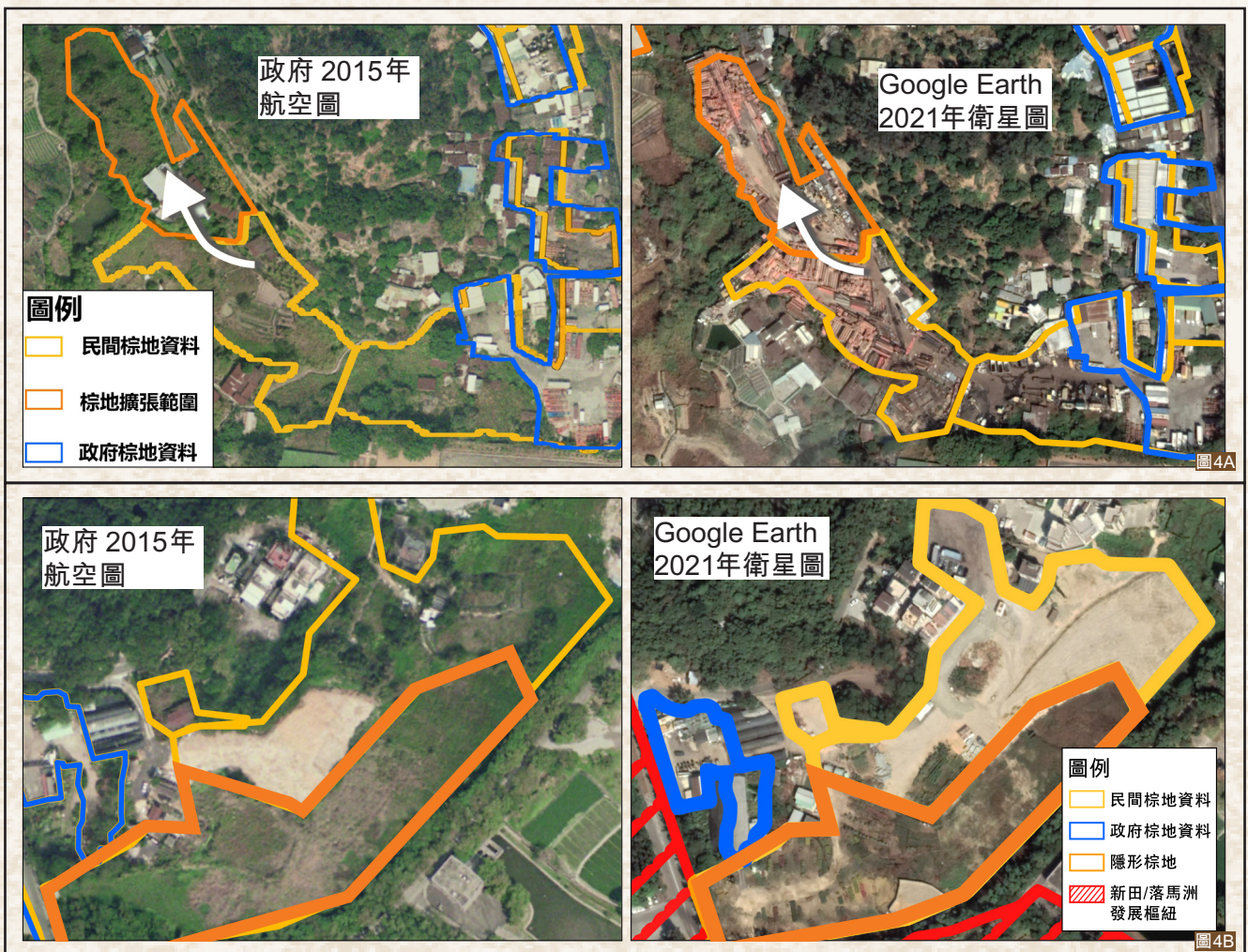
**第三棕罪：無計及「隱形棕地」**

## 第一宗罪：無確認及持續更新棕地資料

政府的棕地研究聲稱根據地政總署 2015 年的數碼正射影像圖 DOP5000 初步辨認出棕地，再參考地政總署測繪處歷年的航空圖片、衛星圖片、及「其他相關規劃資料」（other relevant planning data）等協助辨認棕地。該報告指參考圖片都是在 2017-2018 年拍攝<sup>21</sup>。及後，在該報告發佈約半年後，規劃署在其《新界棕地使用及作業現況研究》網站指棕地資料庫已更新至 2020 年 5 月 20 日<sup>22</sup>，惟未有如其報告般較詳細地交代是次更新的方法及參考資料。

**但政府顯然沒有如其所稱，參考以上多個渠道協助確認資料的真確性。**

翻查規劃署棕地研究網站的地圖可見，政府棕地數據有相當部分的棕地只是根據此地圖的底圖勾劃出來。例子一 新田信芯園附近及例子二的潘屋村漏計的部分仍大致綠油油一片（見圖 4A 及 4B），表面上的確沒有棕地的特徵。但此底圖是 2015 年的版本，與其聲稱的更新日期相差 5 年。而政府的數據明顯沒有參考其他資料確認。地政總署測繪處的航空圖片清楚可見近信芯園的露天貯物場<sup>23</sup>及潘屋村的大規模填土<sup>24</sup>。即使不能檢視地政總署測繪處的航空圖片，屬公開資料的 Google Earth Pro 歷年衛星圖片亦可清楚看見以上政府漏計的棕地。



21 《新界棕地使用及作業現況研究》最終報告第 4.1.3 段。

22 《新界棕地使用及作業現況研究 可行性研究》地圖：<https://bit.ly/34mFQb7>

23 地政總署 2017 年覆蓋該棕地範圍的航空圖片（如 2017 年 3 月 28 日的 E016378C 及 4 月 4 日的 E019083C）雖未能拍低該露天貯物的條狀物品，但該處也明顯已被平整破壞。2018 年的航空圖片（如 9 月 21 日的 E045921）也已能清楚看見該處為露天貯物場。

24 航空圖片 E070125C，地政總署。



圖4C



圖4D

除了地政總署的航空圖片以外，政府也可參考「其他相關規劃資料」。潘屋村漏計的棕地範圍，早在 2019 年 10 月已曾有人向城規會申請於該帶約 12 萬呎的綠化帶地段填土作農業用途 (A/YL-ST/561)。據悉該等相關地段在獲得城規會許可前，已大規模被沙泥填平。大批工程人員、泥頭車及挖土機不時出入，附近亦擺放一批鐵枝及支架。規劃署當時也有就事件回應傳媒，並向土地擁有人發出「強制執行通知書」及「恢復原狀通知書」，要求終止填土工程並恢復原狀。環保署亦回應指當時例行巡查時也有發現相關填土及平整活動，傳媒也有報導此事件。<sup>25</sup> 雖然該規劃申請許可的申請人已撤回該申請，但若政府棕地研究的研究人員有實地考察，甚或只是粗略檢視 Google Earth Pro 的衛星圖片，也可發現上述地段的沙泥自從 2019 年 10 月起一直存在 (圖 4C)，更在兩個月後擴張近一倍 (圖 4D)。這也與地政總署測繪處航空圖片 (如相片編號 E070125C) 一致。但政府顯然沒有如其棕地研究聲稱有參考這些航空圖片。

另外，就研究團隊現場考察信芯園附近的露天貯物場所見，新開關的露天貯物場外張貼了環保署於 2019 年 12 月發出的擺放建築廢物許可<sup>26</sup> (圖 4E)，清楚列明涉事地段，面積，申請人及擺放日期供公眾參閱，政府內部顯然備有相關資料。

可見，環保署甚至規劃署本身已有相關棕地的具體資料，應至少用作篩選或確認資料用途。因此，**研究團隊質疑政府的棕地數據沒有充分利用現有的公開渠道 (如地政總署的歷年航空圖片及 Google Earth Pro 的公開數據) 及政府擁有的資訊 (如上述環保署的擺放建築廢物許可申請) 來確認及更新數據。**

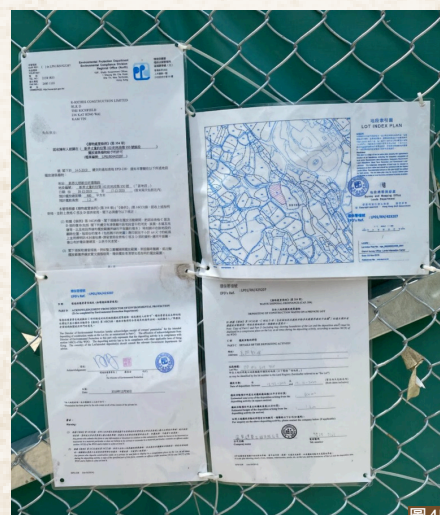


圖4E

## 第二棕罪：無全面的研究範圍

政府《新界棕地使用及作業現況研究》最終報告第 1.4.1 段指研究範圍是新界，荃灣/葵青等「都市範圍」(The Metro Area) 便剔除在研究範圍外 (圖 4F)。**研究未開始做便因這個研究範圍不全面的先天缺陷而將荃灣及葵青區的 4.7 公頃在川龍及和宜合村等的棕地完全隱沒於政府數據。**

同樣地，政府理應有此等棕地的記錄。川龍一帶的棕地 (圖 4G) 過去曾被揭發非法倒泥<sup>27</sup>，懷疑與邱德根家族擁有的「達豐企業有限公司」有關，據悉更被環保署檢控<sup>28</sup>。上述公司亦曾就川龍荃灣市地段 389 號 (部分) 等地段向城市規劃委員會 (城規會) 在 2016 年及 2018 年申請作擬議住宅發展及挖土活動，終被城規會拒絕<sup>29</sup>。環保署及規劃署理應有備存相關地段的環境破壞記錄。而且，此等棕地連接著當區主要道路，從荃錦公路及城門道乘車經過可清楚看見。但研究只以一句「都市範圍」便將其剔走，可見政府定下棕地研究範圍時的考慮粗疏。

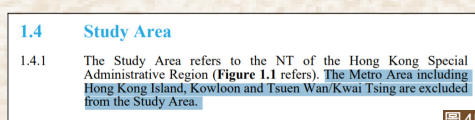


圖4F

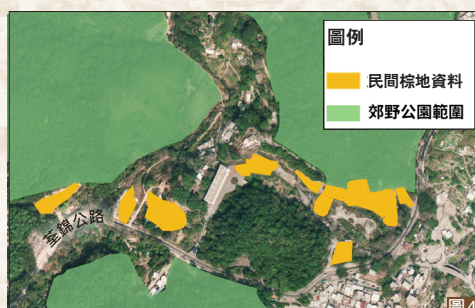


圖4G

25 【蘋果踢爆】落馬洲偷步堆泥 環團死線前提反對：<https://bit.ly/3cg5SRV>

26 擺放建築廢物通知書資料檔號 LP01/RN/423207，環保署網頁：<https://bit.ly/3bUMj1i>

27 〈正申建 27 獨立屋 川龍地非法倒泥 邱德根家族自稱受害者〉，蘋果日報：<https://bit.ly/34or7wu>

28 〈撤回川龍酒店渡假村發展計劃〉，趙恩來議員網頁：<https://bit.ly/3oaiYEW>

29 規劃申請編號 A/DPA/TW-CLHFS/3，終被城規會以影響周遭環境及郊野公園等為由拒絕。

## 第三棕罪： 無計及「隱形棕地」

**甚麼是隱形棕地？** 隱形棕地指曾經為棕地或曾有土地平整跡象，但已隨時間長出植被的已破壞土地。這些隱形棕地過往作工業用途的時候，土地已被平整或填土破壞。這些土地可能暫時沒有棕地作業，或業主正等候發展，但它們可隨時變回棕地或發展，亦因此與棕地一樣應比綠地更優先用作發展。這些隱形棕地可透過翻查某地段的過往衛星圖片辨認出來。

### 例子一 恐龍坑「棕綠變色龍」

翻查恐龍坑其中一個地塊的歷年衛星圖片，可清楚看到它：一時為棕地作業或平整的黃泥，一時為一片綠油油植被，可稱為「棕綠變色龍」。

圖 5A 中的隱形棕地範圍（丈量約份第 87 約地段第 334 及 335 號的位置）在 1993 年仍是綠色的植被。但在 2000 年（圖 5B），該地塊被大規模平整，但在 2004 長回植被（圖 5C），沒有棕地的表徵。在 2005 年又再一次被平整（圖 5D），並在 2010 年用作露天貯物（圖 5E）。查冊資料顯示，該等地段<sup>30</sup>在 2011 年被規劃署發出「強制執行通知書」。2011 年，該地被清空，只剩黃泥一片（圖 5F），在 2012 年又長出植被（圖 5G）。直至 2019 年時又被平整（圖 5H），並在 2021 年長出植被（圖 5I），與研究團隊在 2021 年 5 月底現場所見一致。而該地塊附近也有不少新棕地開闢出來，加上缸瓦甫路隨缸瓦甫警察設施工程而拓闊，該隱形棕地有機會在短期內「翻生」。



30 如地段 DD87 345 及 355。

31 〈缸瓦甫警察設施土地平整及基礎建設工程〉，土木工程拓展署網頁：<https://bit.ly/3hXvVRu>

## 例子二 元朗蓮花地 28 年前的棕地

政府數據：0.6 公頃，民間數據：10.5 公頃（包括 8.3 公頃隱形棕地）

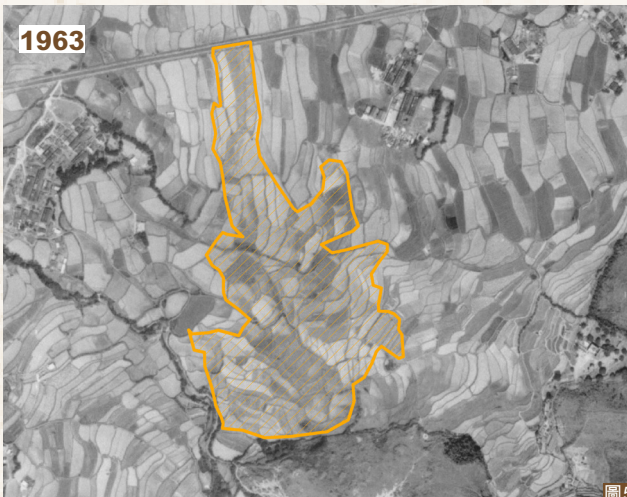


圖 5J

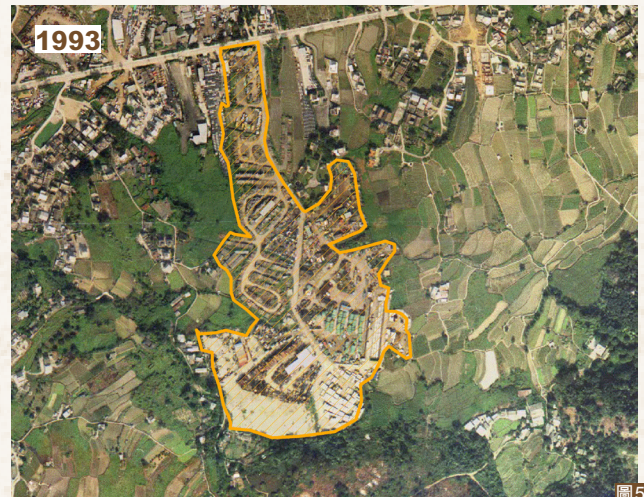


圖 5K

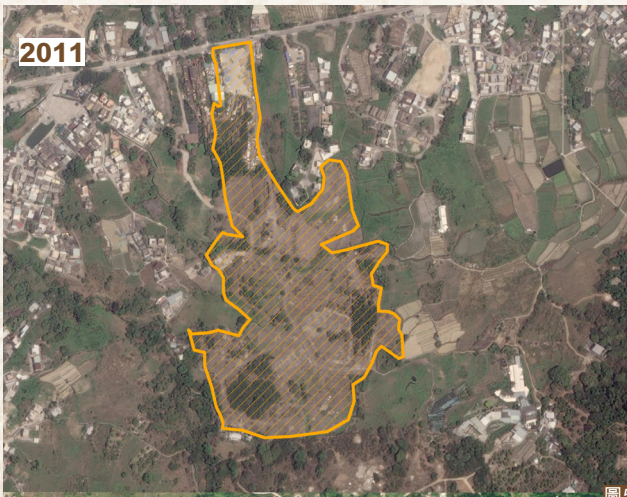


圖 5L

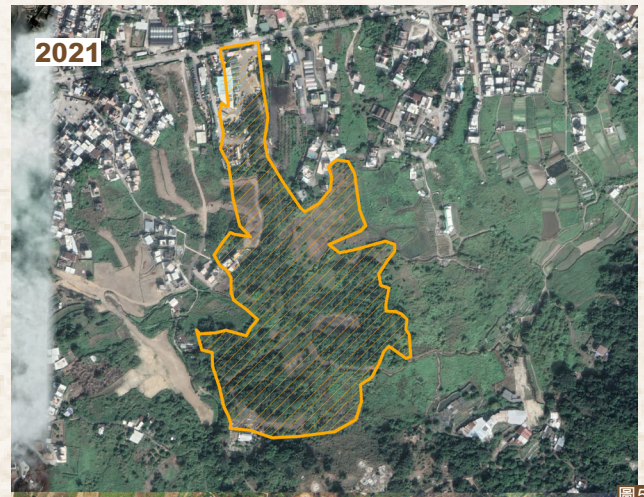


圖 5M

從圖 5M 的橙色範圍可見，蓮花地現時 2021 年的外觀佈滿植被，與研究團隊月前 (2021 年 5 月) 考察時一致 (圖 5N)。但簡單翻查過往的衛星及航空圖片便可發現隱形棕地的「棕」跡。從黑白航空圖片可見，1963 年時 (圖 5J)，蓮花地一帶仍然是魚塘及農田等。但至 1982 年時，該處已不是田間分明的農田，而是模糊一片的疑似雜草，近錦上路的地塊更已成露天貯物場，農地被平整破壞。從 1993 年的彩色航空圖片可見 (圖 5K)，該露天貯物場在 1993 年時已大幅擴展成約 9.7 公頃。<sup>32</sup>2003 年，棕地範圍向錦上路方向收細成約 1.92 公頃。棕地的南面部分已沒有作露天貯物用途，但仍可見被平整的土地外露。上述南面的部分亦隨年重新生出草木 (肥沃/ 生態狀況未知)。雖偶有再被鏟平的跡象 (如 2011 年 4 月，圖 5L)，但至今仍大致是一片草地。現時該等土地由新世界相關公司 (Tenox Development Limited) 持有，閒置近三十年。研究團隊月前 (2021 年 5 月) 考察時，該等地段也已用鐵絲網圍起，不得進入，與研究團隊一年前 (2020 年 6 月) 考察時有別。



圖 5N

是次民間棕地資料庫透過翻查過往的衛星及航空圖片，辨認出約 70 公頃隱形棕地。<sup>33</sup>「隱形」年期由一至兩年至接近 30 年不等。而從政府的棕地研究第 2.2.2(f) 可見，政府的棕地數據並沒有涵蓋這種「從表面觀察上沒有明顯破壞跡象的植被或 (灌) 木林等」(圖 5O)<sup>34</sup>，呈現棕地問題的時間維度較窄，阻礙了公眾對棕地問題的全面理解。事實上，政府最有資源整合各種研究渠道，包括城規會過往的規劃申請許可及環保署非法傾倒廢物的紀錄等，政府須優先利用隱形棕地這等環境成本較低的土地資源，而非郊野或海洋。

2.2.2 The following are not considered as brownfield sites under the definition:

(f) Land covered by vegetation or observed to be covered by vegetation with no signs of present or previous disturbance such as grassland, woodland and scrubland.

圖 5O

<sup>32</sup> 至丈量約份第 112 約地段第 257 號、857 號、949 號地段等。

<sup>33</sup> 資源所限是次研究只能抽樣辨認已破壞土地。

<sup>34</sup> 翻譯自原文：“Land covered by vegetation or observed to be covered by vegetation with no signs of present or previous disturbance such as grassland, woodland and scrubland.”，〈新界棕地使用及作業現況研究〉政府報告第 8 頁。

# 一時數漏咗啫...?

數漏棕地不只是個技術錯誤或數據完整性的問題，甚或是政府用以貶低棕地的發展潛力以支持其缺地的論述。數漏棕地也會影響政府各發展計劃的邊界、及威脅鄉郊環境及生態敏感地帶。

## 1) 低估棕地群的相連性 馬鞍崗

政府在馬鞍崗辨認出約 6.8 公頃棕地（圖 6A），比民間辨認出的約 10.3 公頃（圖 6B）少了約 3.5 公頃。**若政府沒有數漏該等棕地，馬鞍崗的棕地群將更大片。**

與上述的例子相若，這差距或因政府只根據過時的底圖勾劃此帶棕地。比對規劃署網站，其棕地數據的確大致與 2015 年的 DOP5000 底圖相約，但卻與 2017 至 2018 年的衛星圖片<sup>35</sup>有明顯出入，亦當然沒有如規劃署網站聲稱般更新至 2020 年 5 月。

值得注意的是，馬鞍崗一帶的棕地與規劃署第二階段檢視棕地群作公營房屋發展的「錦河路」選址距離只有 200-600 米，而大部分馬鞍崗一帶的棕地與「錦河路」選址同屬規劃署「粗略分類」為「中等可能發展潛力」<sup>36</sup>，而馬鞍崗棕地的 10.3 公頃棕地也遠比「錦河路」選址涉及的 2 公頃大。但馬鞍崗棕地卻不是規劃署第二期棕地檢視的選址。而規劃署的選址是以政府的棕地數據為基礎，**若當時政府棕地數據沒有遺漏上述棕地，規劃署的棕地選址或會與現在不同。**

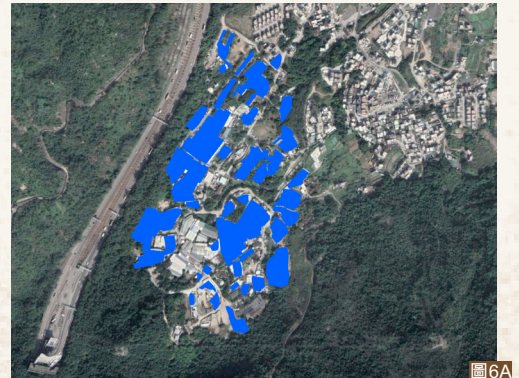


圖6A

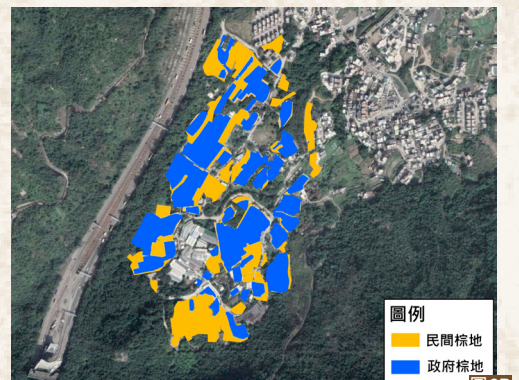


圖6B

## 2) 或影響政府發展計劃的邊界 潘屋村

新田/落馬洲樞紐的邊界的其中一個規劃原意是「充分善用棕地的發展潛力」。但新田/落馬洲樞紐的邊界卻可能正正因政府的棕地研究數漏棕地而忽略了區內一大片棕地。

根據政府的棕地資料，潘屋村的棕地範圍有約 0.4 公頃。但實際上，該帶的棕地已由 2019 年的約 1 公頃增長至 2021 年的約 4 公頃（圖 6C）。但政府的數據似乎不知悉該帶的倒泥活動及違例發展。**值得注意的是，該等違例倒泥活動剛剛好在新田/落馬洲樞紐的邊界之外。**

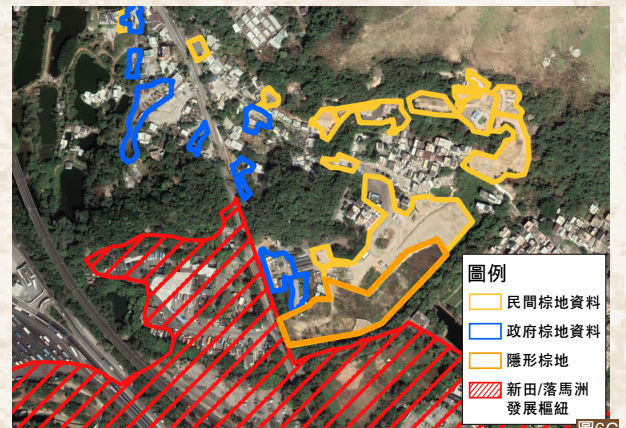


圖6C

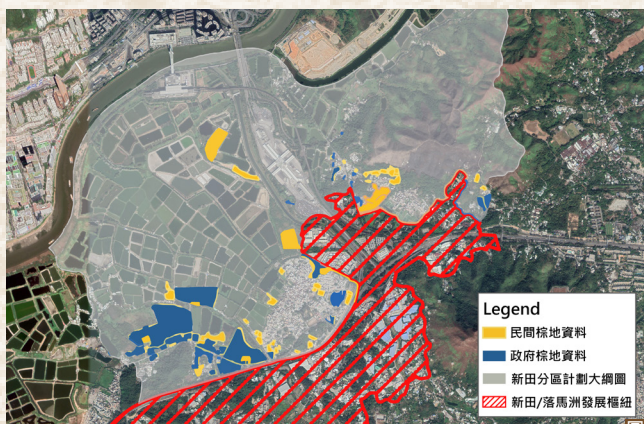


圖6D

事實上，在整個新田/落馬洲樞紐的邊界之外的新田區<sup>37</sup>棕地，現有 45.7 公頃，但政府只有 28.9 公頃，數漏了現時約一半（16.8 公頃）的棕地（圖 6D）。

若當初政府的棕地資料有涵蓋潘屋村的棕地，或可以藉新田/落馬洲樞紐的發展計劃收回一併處理。但政府的棕地數據數漏了該等棕地，令人質疑政府在劃定發展計劃邊界時有否考慮該等棕地。

35 如 2018 年 3 月 22 日的 E036818C 航空圖片，地政總署。

36 〈新界棕地使用及作業現況研究〉，立法會發展事務委員會文件：<https://bit.ly/3yLuawK>

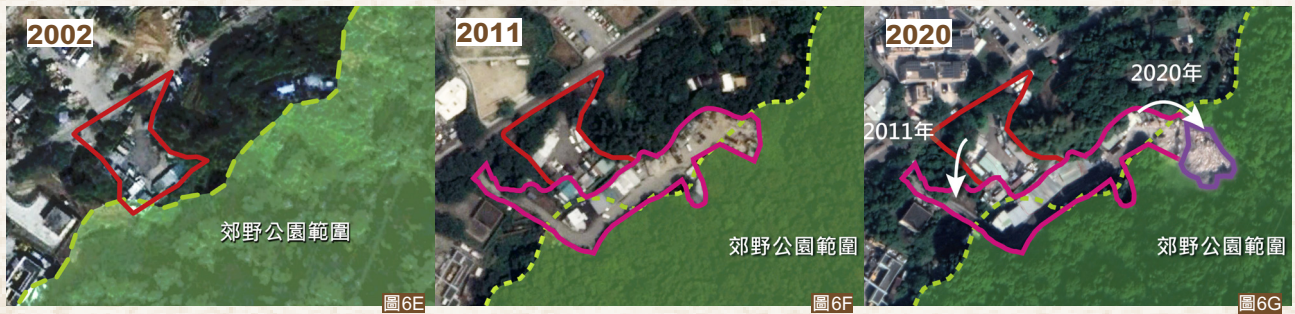
37 使用城市規劃委員會新田分區計劃大綱圖的邊界。



### 3) 越棕越入－低估棕地對綠化帶及郊野公園的威脅

隨著政府多年來規管鬆散，數個地區的棕地擴散趨勢甚至有逐漸迫近綠化帶及郊野公園的「越棕越入」趨勢。隨著鄰近主要車路的地塊被不同發展項目及棕地場用盡，新的棕地場便要往離主要車路更遠處開闢，逐漸深入例如山邊的綠化帶及郊野公園。值得注意的是，新的棕地，很可能也是靠現有棕地已開闢的車路，甚至穿過現有的棕地場，才得以「越棕越入」。因此，「越棕越入」的趨勢也是政府縱容現有棕地的惡果。

**被消失的「棕入郊野」** 荃灣城門道近和宜合村的一個棕地在 2002 至 2020 年由 0.2 公頃增長了 3 倍至 0.6 公頃。該棕地本來已是在綠化帶。因馬路已明顯沒有空間擴張，便深入山中擴張，過程中更進入了郊野公園範圍（圖 6E-6G）。川龍的棕地同樣進入了郊野公園範圍。但政府的棕地資料則因剔除了荃灣區而隱沒了「棕入郊野」這等直接威脅香港生態環境的情況。



**例子－「越棕越入」一路向西 大埔泰亨** 泰亨一帶的棕地三十多年來，由最初靠近粉嶺公路，至後來逐漸向下發展，侵蝕原為農田的地塊，迫近近和合石一帶的山邊農業用地。從 1993 年的衛星圖可見（圖 6H），棕地最初大致較靠近主要公路。2003 年時，已進一步向西南擴張（圖 6I）。2012 年更開始繞過該處的一個小山丘，鑷入現為 DD7 4 及 5 的一帶（圖 6J）。及至 2019 年，DD7 4 及 5 的一帶由 2011 年的平整痕跡，變成露天貯物及車場用途。2020 年更見 DD7 6 舖上人工物料作貯物用途，甚至超出其地段原有範圍，疑佔用政府土地（圖 6K）。值得注意的是，此等棕地隨年擴張的時候，已用盡該範圍內的「農業」地帶（圖 6L）。

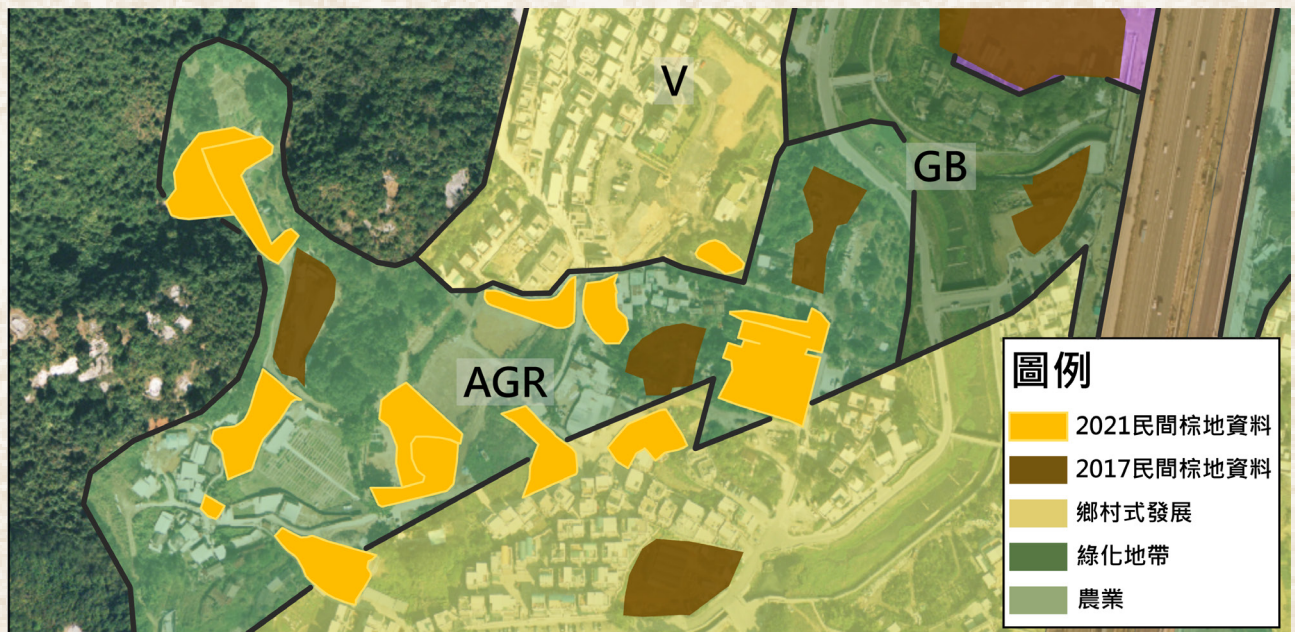
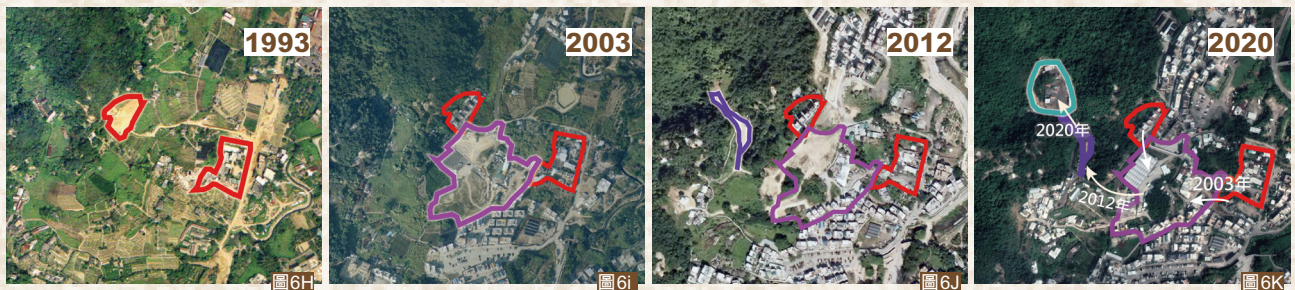


圖 6L

## 咁政府唔係有收棕地咩？

的確，政府完成其棕地研究後，選取了部分棕地擬作公營房屋。但兩期加起來的 12 個地塊都只收回 47 公頃棕地，只佔現時新發展區以外棕地 3%。選址附近也有大量發展潛力及面積可觀的棕地未被收回或處理。綠色和平早前曾就選址相鄰的棕地作個案研究，發現沙埔選址範圍只涉及整個地區棕地群的 45%，並繞過發展商大片土儲，涉嫌選擇性收地。

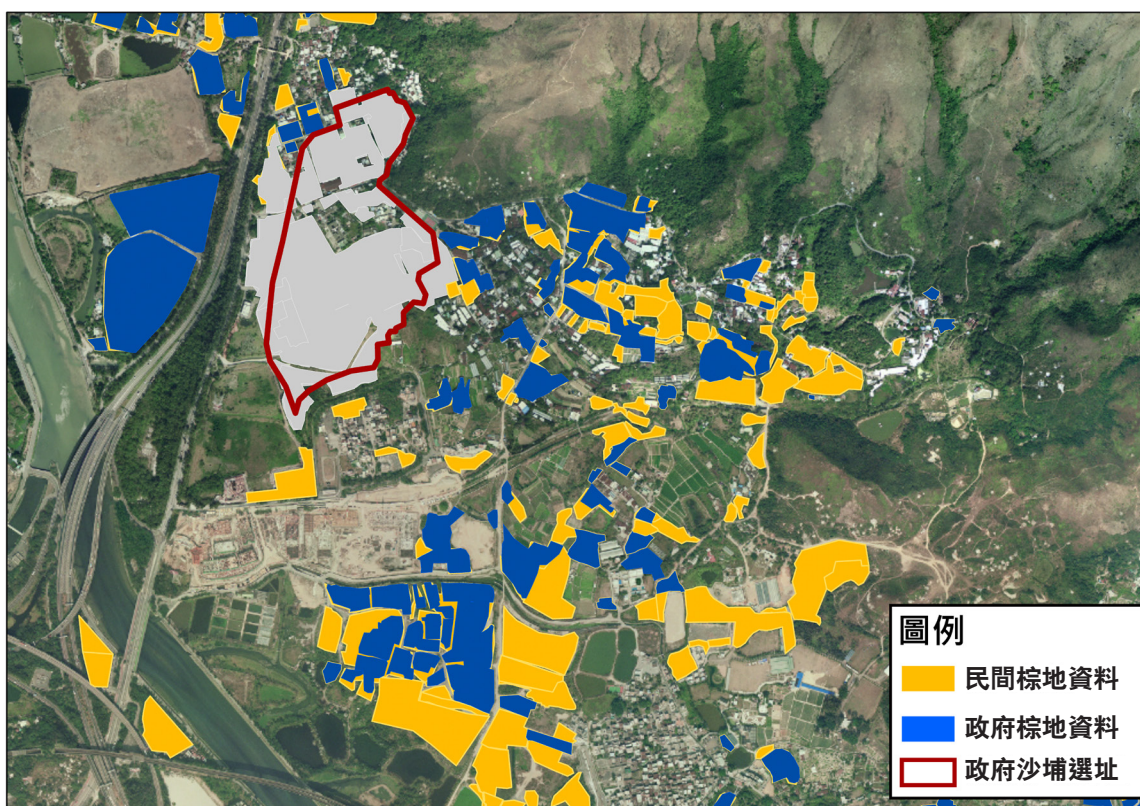


圖7

以上次的個案研究配合是次棕地數據，可見上述選擇性收地的後果：如政府只徵收部分棕地而同時未有處理導致棕地的規劃漏洞，所有棕地政策即如杯水車薪，棕地將持續如過往數十年般擴散。從圖 7 可見，沙埔選址（紅色）外的棕地在 2021 年已增長成約 45 公頃。政府第一期徵收棕地計劃「大縮水」的另一個原因或許是上述的棕地數據「數漏睇漏」，導致其衍生的棕地政策未有涵蓋其他同區棕地。

# 咁你話啦點處理呢啲棕地？



圖8A

## 鄉村式公屋

面對現時公營房屋供應的迫切性，政府可按地塊的條件妥善研究並利用棕地發展約 6-12 層的中低密度鄉村式公屋。從棕地地圖的分佈可見，其實不少棕地在主要道路及現有發展項目附近。按照規劃署的《香港規劃標準與準則》，此等鄉郊市鎮內外的地積比最高可達 3.6 倍，每公頃可建單位數目 500 個<sup>38</sup>。即使在等較偏遠地區的梅窩銀灣邨，只需 1.5 公頃的小規模的地塊就能提供 400 單位，滿足近 1200 人住屋需求。然而，政府近年刻意將公營房屋定型為 30 甚至 50 層高的高密度住宅，將中低密度鄉村式公屋這個房屋供應選項隱沒於公眾眼光，並以「鄉郊棕地不適合發展高密度公營房屋」為由打發發展棕地的可能性。可見，政府應按各棕地的交通配套及鄉郊地貌等條件，「細有細做，大有大做」，發展相應規模的公營房屋，妥善利用散佈新界的棕地的發展潛力。

## 重置棕地作業

民間一直倡議的，不只是收回棕地，同時不可或缺的是重置棕地作業。事實上，現行已有工業大樓可滿足不同規模的物流及工場等用途。關鍵在於政府會否以合理租約年期及租金讓受影響的作業者優先重置，讓作業者有空間作長期投資，長遠有利促進相關行業發展，而不是藉重置的機會以產業升級淘汰中小型工業家。若棕地無法作環境修復，視乎棕地群的位置條件，可發展作多層工業大廈。



圖8B



圖8C

## 環境修復

是次研究可見仍有三成多的棕地位處農業地帶，綠化帶及自然保育區。這等位處生態敏感地帶的棕地都應收回安排作環境修復。事實上，現時已有多種修復棕地及土壤污染的方法可參考或作進一步研究。加上棕地「越棕越入」的趨勢，實有迫切性收回位處生態敏感地帶的棕地，以免更多綠地變成棕地。

## 其他公共用途

視乎情況，若地塊不適合作房屋發展，也可作相對低基建壓力的公共用途如體育館、公園或墟市等。

38 根據規劃署《香港規劃標準與準則》「鄉郊住宅發展密度第 1 區」的發展密度推算。

# 唔駛明日大嶼 唔駛發展郊野公園

政府棕地數據的總總漏計，加上規劃署九牛一毛的收棕地建公屋政策，令人質疑政府是否「交功課」式「係咁嘅」利用棕地，以建立填海及開發郊野公園的正當性。從政府的棕地數據及其演化出來的規劃署第一、二期收棕地建公屋計劃都可窺探政府對棕地的取態：棕地只是可作房屋發展的既有土地資源，若不適合或暫無需要發展便可置之不理。但民間對棕地的理解及倡議一直都不只是土地資源多寡的問題，而是整個城鄉共生的課題，橫跨環境保護、重新思考城鄉經濟、及容納不同生活模式等課題。而現時的棕地政策千瘡百孔，或許正正是因政府未能從上述角度理解棕地，亦因此能容納「明日大嶼」及開發郊野公園等建議。「明日大嶼」的相關研究預計在 2021 年中開展，發展郊野公園最近亦有死灰復燃的跡象。是次研究透過深入審視現行棕地政策的整全性，希望讓市民知悉棕地的事實基礎，明白到香港是有足夠現有土地，移山填海並非必要，也望政府能修正棕地政策方向，早日善用棕地，從而增加公營房屋供應，改善市民的生活。